

Lettre de l'OFCE

Observations et diagnostics
économiques

n° 265

Lundi 11 juillet 2005

Page 5 : LE BUDGET EUROPÉEN, VICTIME
D'UN FUTUR CONJUGUÉ AU PASSÉ

LA RE-CONSTRUCTION EUROPÉENNE : LES NOUVELLES FRONTIÈRES DE L'UNION

Éloi LAURENT et Jacques LE CACHEUX
Département des études

“ Les gouvernements [...] croient le moment venu de franchir une nouvelle étape dans la voie de la construction européenne [...] Ils estiment qu'il faut poursuivre l'établissement d'une Europe unie par le développement d'institutions communes, la fusion progressive des économies nationales, la création d'un marché commun et l'harmonisation progressive de leurs politiques sociales”.

« Résolution de Messine », 3 juin 1955.

Prologue : été 1954-été 2005

Nous sommes à l'été 1954. Le rejet par la France du projet de Communauté européenne de défense (CED) laisse craindre que l'intégration européenne ne s'interrompe brutalement, et peut-être pour toujours. Le 18 août 1954, Pierre Mendès France a bien tenté, une dernière fois, de proposer, à Bruxelles, des aménagements du texte signé par les Six le 27 mai 1952 dans l'espoir de le rendre acceptable pour les députés français. Mais quatre des cinq partenaires de la France (l'Allemagne et le Benelux), l'ayant déjà ratifié, refusent de revenir sur leur vote. Devant cette fin de non-recevoir, l'Assemblée nationale enterme sans même en débattre la CED le 30 août 1954 par 319 voix contre 264, soit 54, 71 % des suffrages exprimés¹. Le vote français, dit-on alors et jusqu'à aujourd'hui, n'a pas pour objet direct la construction européenne, mais exprime, à travers elle, la peur du réarmement allemand, qu'il croit pouvoir conjurer. Il révèle par ailleurs, en France, une fracture béante entre la classe politique et la haute fonction publique. Le pays apparaît durablement affaibli aux yeux de ses partenaires, et notamment

de l'Allemagne, mortifiée et désormais méfiante. L'Angleterre, dont la position se trouve renforcée, s'emploie activement à promouvoir l'Union de l'Europe occidentale, qui ancre pour longtemps la défense européenne dans le giron américain. La relance européenne la plus décisive de l'histoire interviendra moins de neuf mois plus tard.

La Conférence de Messine (en Sicile), réunissant du 1^{er} au 3 juin 1955 les Ministres des Affaires étrangères des Six, devait initialement faire le deuil de la construction européenne, symbolisé par la démission en novembre 1954, pour cause de rejet de la CED, de Jean Monnet de la Haute Autorité de la CECA (Communauté du charbon et de l'acier, appelée de ses vœux en 1950 par Robert Schuman). Le sommet a d'abord pour objet de lui trouver un successeur. Mais, sous l'impulsion du Benelux, il change inopinément de nature. Deux semaines avant son ouverture, les trois pays ont en effet proposé d'ajouter à son ordre du jour un ambitieux plan de relance européen, baptisé « mémorandum du Benelux » et faisant la synthèse de deux ambitions. La première est celle du « plan Spaak », du nom de l'illustre ministre des affaires étrangères belge. Inspiré en partie par Monnet et son « Comité d'action pour les États-Unis d'Europe », il revient à élargir partiellement la CECA à de nouveaux domaines, notamment les transports et l'énergie. Bien plus audacieux, le « plan Beyen », défendu par le ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, préconise un processus d'intégration globale reposant sur la protection extérieure et la circulation intérieure, une union douanière et une union économique (les futurs « Marché commun » et « Marché unique »).

Le comité d'experts qui se réunit dans la foulée de la conférence de Messine ouvre ses travaux le 9 juillet 1955 sous la présidence de Spaak. Contre toute attente, le débat, jugé périlleux et abstrait, sur l'établissement d'un marché commun progresse vite jusqu'à prendre le pas sur les projets « concrets » de coopération dans le transport et l'énergie. L'idée d'intégration

1. Les députés socialistes se déchirant à part égale entre le « oui » et le « non » à la « question préalable » ayant pour effet, en cas d'adoption dans le cadre de la procédure législative, de rejeter un texte avant même son examen.

douanière, et son corollaire de libre circulation des biens et des hommes, se retrouvera ainsi au cœur du traité de Rome, qui donnera vie à la Communauté économique européenne le 25 mars 1957.

Nous sommes à l'été 2005. Le rejet par la France, puis les Pays-Bas, du traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE) laisse craindre que la construction européenne ne s'interrompe brutalement. Le vote français, dit-on, n'a pas pour objet direct la construction européenne mais exprime, à travers elle, une peur de la concurrence sociale liée à l'élargissement à l'Est exacerbée par un profond malaise politique, qu'il croit pouvoir conjurer. Il révèle par ailleurs, en France comme aux Pays-Bas, une fracture béante entre la population et la classe politique, nationale et européenne...

Nous sommes encore loin de Messine et Bruxelles n'est sûrement pas la ville des miracles. Dans la capitale belge, désormais unique siège des sommets européens, les parlementaires de l'Union, qui s'y réunissent presque toujours — au point d'y avoir fait construire un « Parlement-bis » plus massif que celui de Strasbourg — et les commissaires et fonctionnaires de la Commission ont été les témoins impuissants et médusés de l'échec de la réunion solennelle des chefs d'États et de gouvernements des 25 qui, les 16 et 17 juin derniers, avaient la lourde tâche de tirer les leçons des référendums français et néerlandais et d'adopter, dans un bel élan d'esprit communautaire, le cadre financier de l'Union pour la période 2007-2013. Mission non seulement impossible mais surtout contraire à la plus élémentaire des logiques politiques. Certains commentateurs croient opportun de se lamenter aujourd'hui sur une « double crise européenne », politique et financière. Auraient-ils préféré une Europe absurde, au sein de laquelle on s'accorde le vendredi sur le cadre financier des sept prochaines années alors même que, le jeudi, le « gel » du projet de constitution a révélé de profondes divergences sur le projet européen et les modalités de sa mise en œuvre ? Il faut au contraire se réjouir que, presque par accident, une partie des moyens européens se retrouvent synchronisés avec les fins qu'ils sont censés servir. Comme l'a fait remarquer l'économiste de Stanford Paul Romer dans un tout autre contexte : *“A crisis is a terrible thing to waste”*².

La suite de la présente lettre reprend, dans sa forme, l'idée de cette nécessaire synchronisation et comprend donc deux parties : la première tente d'envisager les fins du projet européen (paragraphes suivants), la seconde (« Le budget européen, victime d'un futur conjugué au passé ») montre comment tenter de les atteindre en partie en s'appuyant sur les moyens existants et ceux qu'il conviendrait de leur allouer.

Europe « concrète », Europe clandestine

Il y a bien des leçons à tirer de la mise en regard des crises européennes de 1954 et de 2005. Nous en voyons deux principales. La première est qu'il ne faut jamais désespérer en Europe des crispations nationales, surtout lorsqu'elles sont justifiées. La seconde est, qu'aujourd'hui comme hier, la crise européenne a ouvert deux voies, dont on voit d'ailleurs déjà poindre l'ébauche. La première vise à « relancer l'Europe » par des « projets concrets » sans rien changer aux principes de la

construction européenne. Elle se veut pragmatique. La seconde propose de refonder l'Union européenne en commençant par définir les fins européennes et les principes d'organisation adéquats. On la juge idéaliste. La genèse du traité de Rome montre pourtant que l'abstrait est toujours plus durable que le concret et, parfois même, plus praticable. Qui plus est, pour prendre pleinement la mesure des « non » français et hollandais, il importe de comprendre que le texte du TCE a été rejeté autant pour ce qu'il contenait que pour ce qu'il ne contenait pas.

C'est donc de ces fondations pour une nouvelle Union qu'il faut à présent débattre et nous partons pour ce faire de l'idée simple que l'Europe a de nouveau besoin de dire où passent ses frontières, de distinguer l'intérieur de l'extérieur. C'est à notre sens la raison majeure du succès de l'Europe de 1957 comme celle du désarroi de l'Europe de 2005. On pourrait en effet soutenir que l'« effet frontière » de l'Union dans la mondialisation, au sens large du bénéfice pour les États qui en sont membres d'y être intégrés plutôt que d'en être exclus, tend à s'estomper dans la période contemporaine. À cet égard, soutenir que le projet européen n'a pas de frontière naturelle n'implique pas de souscrire à l'idée que « l'Europe n'a pas de frontière ». L'Europe a des frontières politiques³, et elle doit de nouveau les définir en raison de deux indifférenciations croissantes : celle du projet européen dans la mondialisation ; celle de l'Europe politique au sein du projet européen. Pour paraphraser le titre d'un article célèbre de l'économiste McCallum (1995) : les frontières européennes comptent ! Et même doublement, à l'Est comme à l'Ouest : l'élargissement de 2004 ne sera viable qu'à la condition d'une intégration plus forte au sein des Quinze. C'est l'élargissement à l'Est qui impose de tracer des frontières à l'Ouest.

Qui plus est, il serait dangereux de régresser, en ordre dispersé, de l'intégration à la coopération sous couvert de « projets concrets », car l'Union est aujourd'hui irréversiblement intégrée (marché commun, marché unique, monnaie unique). La tentation d'agir désormais « hors-traité », à la fois pour réintroduire subrepticement la « Constitution européenne » par morceaux et pour déployer dans l'espace public des réalisations que l'on espère spectaculaires dans le but de « réconcilier l'Europe et les citoyens » doit être surmontée.

Ces incarnations de l'idéal européen sont certainement nécessaires et leur visée parfaitement louable, mais elles ne sauraient être clandestines : elles doivent être mises en cohérence avec le cadre juridique et les différentes zones d'intégration qui leur préexistent. À fortiori s'il s'agit d'assembler des « avant-gardes » ou des « noyaux durs ». Que signifierait une Europe élargie que les pays de l'Est viennent juste de rejoindre au forceps et que les nations de l'Ouest chercheraient par tous les moyens à quitter en douce ? C'est ainsi l'avenir d'un projet européen global mais différencié qu'il nous paraît important d'envisager, en commençant par celui du processus constitutionnel, qui peut lui être un précieux instrument.

Les Constitutions européennes

Faut-il nécessairement abandonner l'idée même de constitution — au sens de processus démocratique fondateur d'une communauté politique — en Europe ? À trop se polariser sur la lettre du texte, on en a quelque peu oublié son objet. Constituer, c'est délimiter. C'est donc un moyen très utile de tracer les frontières dont l'idéal européen ne peut plus désormais faire l'économie.

2. « Il ne faut surtout pas gâcher une crise ».

3. « Frontière » n'est bien entendu pas synonyme ici de barrière infranchissable mais d'interface.

La question est double : il s'agit dans un premier temps de renoncer à ressusciter un texte uniforme pour les 25 États membres, qu'aucun homme politique, quoi qu'on en dise, n'aura l'inconscience de soumettre une nouvelle fois dans sa forme actuelle aux électeurs français et hollandais ; il s'agit ensuite de savoir quelle(s) constitution(s), c'est-à-dire quelle(s) communauté(s) politique(s), proposer aux citoyens d'intégrer. Ce « constitutionalisme différencié » comprendrait trois volets, trois « constitutions européennes ».

La première serait la « Constitution européenne » à proprement parler, celle qui rassemblerait les 25 États membres actuels et ceux qui seraient susceptibles de les rejoindre (*cf. infra*). La deuxième constitution serait la « Constitution de l'Union européenne », qui concernerait le même ensemble de pays mais pas le même projet (*cf. infra*). La troisième Constitution pourrait se nommer « Constitution de la zone euro » (*cf. infra*). Loi fondamentale des pays ayant mis en commun leur souveraineté monétaire, elle serait soumise aux 12 pays membres de la zone euro et à eux seulement.

Les nouvelles frontières européennes

Pour comprendre ce que serait la finalité de ces trois ensembles et donc ce que pourraient contenir trois textes qui leurs correspondraient, il est utile de reprendre le schéma de Messine, qui trace une frontière nette entre monde européen et monde extérieur (entre affaires étrangères et affaires européennes) pour mieux abolir la frontière entre mondes nationaux et monde européen. Ce principe peut s'appliquer aux trois dimensions du projet européen : l'Europe des droits de l'homme, l'Europe des échanges économiques, l'Europe politique.

La frontière démocratique et la constitution de l'Europe

La communauté politique qu'il s'agit de consolider ici est l'État de droit européen. Celui-ci repose sur deux piliers : le respect effectif des droits de l'homme et le maintien autonome de la paix. Sur ces deux points essentiels, l'Union n'a que progressé à l'issue des travaux de la Convention, notamment parce que la politique étrangère n'a pas été sortie de l'impasse de l'unanimité.

Or, la fuite en avant indéfinie que constitue la promesse d'une intégration future dans l'Union européenne comme moyen de stabiliser politiquement son voisinage, les Balkans, l'Ukraine voire l'Arménie ou la Géorgie, « élargissement » sans fin rendant impossible l'approfondissement, n'apparaît pas réalisable. L'appartenance à un État de droit européen a en revanche un sens ; elle n'exclut nullement la définition de modalités d'un partenariat économique, dont les échanges et certaines formes de solidarité pourraient constituer des dimensions importantes.

La frontière économique et la constitution de l'UE

La communauté politique dont il est question ici est le marché européen. On aurait tort de le considérer comme un lot de consolation pour les nouveaux entrants, auxquels on fermerait sous le nez la porte de l'Union politique. Le marché européen fait en effet système avec l'État de droit dont il est le prolongement et se définit autant par les échanges qu'il permet que par les politiques commerciales qui doivent le singulariser dans la mondialisation. C'est donc un projet européen à part entière.

La politique commerciale stratégique

La politique commerciale de l'Union est un paradoxe. C'est la plus ancienne, la plus intégrée et la plus efficiente des politiques européennes et c'est aussi la moins utilisée. Il faut, pour comprendre cette bizarrerie, revenir sur les principales étapes de l'intégration européenne. De 1957 à 1986, la constitution du marché commun (tarif extérieur commun, préférence communautaire) se réalise dans le contexte d'une mondialisation modérée, alors que le projet de marché unique, également contenu en germe dans le traité de Rome, ne progresse que peu. À partir de 1986, l'Acte unique combiné à la relance du GATT par l'Uruguay Round (qui aboutiront respectivement en 1993 et 1995 à la création du marché unique et de l'OMC) renverse la donne : le marché unique européen progresse de manière spectaculaire alors que la libéralisation mondiale des échanges vide la notion de « préférence communautaire » de sa substance en venant progressivement à bout des protections du marché commun.

Autrement dit, la logique de marché unique l'a emporté sur celle de marché commun et ce mouvement d'abaissement de la frontière extérieure sous la pression de l'intégration mondiale altère en retour le processus d'intégration intérieure. La politique commerciale de l'UE se confond ainsi trop souvent depuis une décennie avec celle de l'OMC, comme en témoigne le *satisfecit* appuyé accordé en 2004 dans le rapport d'évaluation de l'organisation basée à Genève à la politique commerciale européenne. Or, l'UE n'est ni l'OMC, ni son auxiliaire. Elle n'a pas vocation à œuvrer au plan mondial pour le développement des échanges commerciaux : elle a pour mission le développement de sa propre stratégie de croissance dans la mondialisation.

À cet égard, au moins deux évolutions contemporaines doivent à présent être sérieusement considérées : la première est le caractère massif de la concurrence asiatique dans le secteur manufacturier et industriel ; la seconde est le caractère global de cette même concurrence, qui s'exerce (et s'exercera plus encore demain) aussi bien en bas qu'au sommet de l'échelle des avantages comparatifs. Il est hélas significatif que l'Europe s'accroche dans les négociations commerciales à l'idée de libéralisation quand les États-Unis combinent agressivement politique commerciale et politique de change pour entretenir la dynamique de leurs avantages comparatifs. L'Union est-elle capable de changer de théorie quand les faits changent ?

La solidarité européenne

Les velléités de restauration de la « préférence communautaire » ou d'un protectionnisme plus ou moins déguisé à vocation électoraliste n'ont guère de sens en dehors du cadre stratégique défini plus haut. En revanche, la solidarité que se doivent mutuellement les pays membres du marché européen est nécessaire à sa cohésion. Elle peut s'envisager selon la logique budgétaire fédérale classique, où le principe central est celui de subsidiarité (*cf. « Le budget européen, victime d'un futur conjugué au passé »*).

La frontière politique et la constitution de la zone euro

La communauté politique, la plus intégrée, dont il convient finalement d'envisager les contours et les principes de fonctionnement, est la démocratie européenne (à ne pas confondre avec l'État de droit européen envisagé plus haut). L'idée selon laquelle

la seule voie pour cet ensemble serait un fédéralisme chimiquement pur apparaît simpliste. Il y a bien des avenir possibles pour l'Europe politique, le problème est qu'aucun n'a été résolument envisagé, le débat balançant mollement depuis 1992 entre la prose intergouvernementale et la poésie fédérale. Ces deux conceptions sont également dépassées : l'enjeu de l'Union politique est la cohérence entre ce qui est intégré et ce qui ne l'est pas.

Intégrité et efficacité

Autant il serait vain, comme noté à l'instant, de vouloir inscrire de force le projet politique européen dans des modèles existants ou même seulement théoriques, autant il serait dangereux de vouloir l'affranchir de tout critère d'évaluation, comme s'il flottait dans l'éther de l'inconnu politique. L'inédit ne peut pas servir à tout justifier. Alors que de nombreux travaux proposent de sophistication à outrance un insaisissable « modèle européen de gouvernance », nous proposons au contraire de revenir aux fondamentaux. L'Union européenne est, dans son essence, une action collective à visée politique. Au demeurant, la particularité du projet politique européen est sans doute amenée à perdurer même si une nouvelle étape d'intégration la rapprochait du modèle fédéral. L'Europe veut unir des peuples à travers des États. En tant qu'action collective à visée politique, elle doit, selon cette double logique, souscrire à deux critères simples issus des principes de la démocratie libérale.

Le premier est l'intégrité des citoyens, c'est-à-dire le respect dans le temps de leurs préférences collectives, sujettes à variation. Le second est l'efficacité des processus de décision, c'est-à-dire la possibilité réelle de l'action collective en situation de divergence des préférences exprimées. Il y a un arbitrage entre intégrité et efficacité, tels que définis ici : plus on veut agir aisément au plan collectif, plus on risque de rogner les libertés individuelles, que les individus soient des personnes physiques ou des États. L'Union européenne, depuis Maastricht, a choisi de trancher cet arbitrage en faveur d'une conception particulière de l'efficacité : les règles de politique économique que les États se sont fixées — telles que les objectifs et les statuts de la BCE et le Pacte de stabilité — violent la condition d'intégrité de leurs préférences et, donc, de celles des citoyens qu'ils représentent. En effet, quelles que soient les alternances de personne à la tête de la Commission, de la BCE ou des États membres eux-mêmes, le contenu des politiques européennes ne peut être que marginalement modifié sous l'empire des règles choisies.

Au-delà même de la question pourtant essentielle de la pertinence de la politique économique mise en œuvre dans ce cadre, il est désormais clair que l'efficacité censément favorisée par ce sacrifice de l'intégrité est illusoire. Les règles européennes ne favorisent pas l'action collective dans la zone euro, au contraire.

4. Cf. Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux (dir.), *L'état de l'Union européenne 2005*, Fayard/Presses de Sciences Po, Paris, 2005 et Jean-Paul Fitoussi et Fiorella Padoa Schioppa (dir.), *Report on the State of the European Union*, Vol. 1, Palgrave Macmillan, 2005. Sur la question des voies et moyens d'une « politique de la taille » dans ce même ensemble, qui puisse favoriser l'efficacité de l'action collective entre pays de dimension différente, on se permet de renvoyer à de précédents travaux, notamment Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux, « 'L'Europe Boucles d'or' : trois maximes pour sortir d'une impasse », *Lettre de l'OFCE* n° 246, 30 janvier 2004.

Il en va d'ailleurs de même des seuils de majorité qualifiée retenus dans le traité de Nice et à peine améliorés dans le TCE, qui bloquent de fait l'action des 25. Il importe donc de revoir l'arbitrage entre intégrité et efficacité dans la zone euro en commençant par « neutraliser » la politique économique européenne pour la rendre pragmatique⁴.

Les biens publics européens

L'incohérence entre intégration économique et fragmentation sociale n'est plus tenable en Europe car la première contraint en réalité la seconde : ce qui est mobile (capital, travail qualifié) enchaîne un peu plus encore ce qui est immobile (travail non-qualifié) sous la pression de la concurrence fiscal-sociale. Le moyen de préserver l'unité de la zone euro, qui est sérieusement menacée à la fois par l'hétérogénéité de l'économie de ses membres et par cette mise en concurrence, est d'approfondir l'intégration sur un mode réel et non nominal, notamment en renforçant la solidarité financière et en dissuadant les stratégies nationales non coopératives et concurrentielles. Il s'agit, au fond, de réaliser aujourd'hui ce qui n'a pas été fait entre 1992 et 1999 au cours du processus de convergence vers la monnaie unique.

Plus fondamentalement, la question est de déterminer de quels « biens publics » (défense, recherche, protection sociale...) les citoyens de l'Europe politique veulent bénéficier. Une fois encore, rien n'oblige à la fédéralisation totale. La logique peut être décentralisée selon le modèle des incitations. Le régime ainsi constitué pourrait être qualifié de « fédéralisme pigouvien » (cf. « Le budget européen, victime d'un futur conjugué au passé »).

Épilogue : été 1954 ou été 1965 ?

Une voie étroite existe pour une véritable re-construction européenne. Mais il serait naïf d'ignorer que deux sortes de crise jalonnent la très édifiante histoire de la construction européenne : les crises de renouveau et les crises de renoncement. Il se pourrait donc tout à fait que la présente crise ressemble davantage, à sa manière singulière, à la crise de l'été 1965 qu'à celle de l'été 1954.

La controverse qui éclate alors porte sur la jeune Politique agricole commune (PAC) et oppose la France, qui refuse de franchir le pas fédéral, à ses partenaires et à la Commission européenne. Le 30 juin 1965, les Six décident ensemble de « geler » la procédure de financement de la PAC et, le 1^{er} juillet, la France se lance dans la « politique de la chaise vide » pour bloquer l'activité du Conseil de ministres des communautés européennes. L'enjeu devient alors celui de la procédure de vote au Conseil et la reconnaissance d'un droit de veto aux États membres lorsqu'ils jugent que leurs intérêts stratégiques sont en jeu.

L'épilogue de la crise interviendra le 29 janvier 1966 par le fameux « compromis de Luxembourg » : la France n'obtient aucune concession juridique sur l'exercice de son droit de veto mais, de fait, l'unanimité s'impose comme règle de décision et freinera durablement les progrès de l'intégration européenne. La chance d'une intégration politique étroite est passée, comme en témoigne l'entrée en 1973 du Royaume-Uni dans la CEE. En cet été 2005, entre renouveau et renoncement, l'idéal européen attend de connaître son sort■

LE BUDGET EUROPÉEN, VICTIME D'UN FUTUR CONJUGUÉ AU PASSÉ

Jacques LE CACHEUX
Département des études

“**P**athétique” ! Pathétiques, en effet, ces empoignades anglo-françaises sur le « rabais » accordé à l'un voilà plus de 20 ans, mais intouchable, et sur l'enveloppe des dépenses agricoles bénéficiant à l'autre, tout aussi intouchables au prétexte que l'on s'était accordés, en 2002, pour les « geler » jusqu'en 2013 ! Pathétiques, aussi, les efforts dérisoires et le sentiment avoué de « honte » rétrospective, mais bien tardive, du Premier ministre luxembourgeois, président en exercice de l'Union, pour sauver, à grands renforts de propositions de compromis financiers bancals, le sommet concluant une présidence qui, annoncée en fanfare comme celle du retour de l'esprit européen, tournait inéluctablement à la Bérézina. Pathétique enfin l'offre concertée des nouveaux entrants, sentant confusément que l'élargissement mal préparé, mal géré et mal financé était l'une des causes du blocage, de renoncer à une partie de leur dû pour permettre un accord entre les « riches », mais pingres bailleurs de fonds européens, à l'évidence peu disposés à assumer les conséquences financières du choix de les accueillir.

Pouvait-on s'accorder, à Bruxelles, sur les perspectives budgétaires 2007-2013 après avoir pris acte des échecs des référendums français et néerlandais et avoir décidé une « pause de réflexion » dans les processus de ratification du traité constitutionnel européen ? L'absence d'accord sur le cadre institutionnel révèle, chacun le pressent même si peu en conviennent ouvertement, des divergences profondes sur les finalités mêmes de l'intégration européenne. Car c'est précisément dans le budget que doit se lire la traduction en moyens financiers du projet.

Or, depuis au moins le tristement célèbre « Agenda 2000 », perspectives financières à moyen terme adoptées lors du Sommet de Berlin, en avril 1999 pour la période 2000-2006, l'Union n'a plus de projet, et se retrouve donc dominée par la « logique comptable »¹ ; de plus, dans leur obsession de « se lier les mains » — et surtout celles de leurs successeurs (cf. *infra*) —, les responsables de l'Union ont fini par faire du budget européen un carcan, source d'inertie et de frustrations. Les défauts de la procédure budgétaire et les désaccords sur les orientations ont ainsi fini par avoir raison de toutes les retenues et de toutes les bienséances communautaires. Et pour la deuxième fois en moins de deux ans, un Sommet européen se conclut sur un constat de désaccord — le précédent étant celui de Bruxelles qui, en décembre 2003, avait entériné les divergences sur le projet de traité constitutionnel, ravaudé péniblement au cours du premier semestre 2004.

Des vices de la procédure budgétaire européenne

Si les circonstances du Sommet de Bruxelles ne sont, à l'évidence, pas étrangères à l'incapacité des dirigeants européens à adopter le cadre financier pour le budget de l'UE, elles ont aussi servi de révélateur des anomalies et des profondes carences de la procédure budgétaire européenne. Celle-ci obéit en effet, depuis la fin des années 1980, à une étrange logique de programmation financière à moyen terme, dans laquelle on doit, bien longtemps à l'avance, fixer, à l'unanimité, les montants totaux du budget et ceux des dépenses de chaque politique commune avant même de savoir quels seront les objectifs et les modalités des dites politiques, et décider en même temps du partage, entre les États membres, de la charge globale du financement.

Les ressources du budget européen et la pernicieuse exigence du « juste retour »

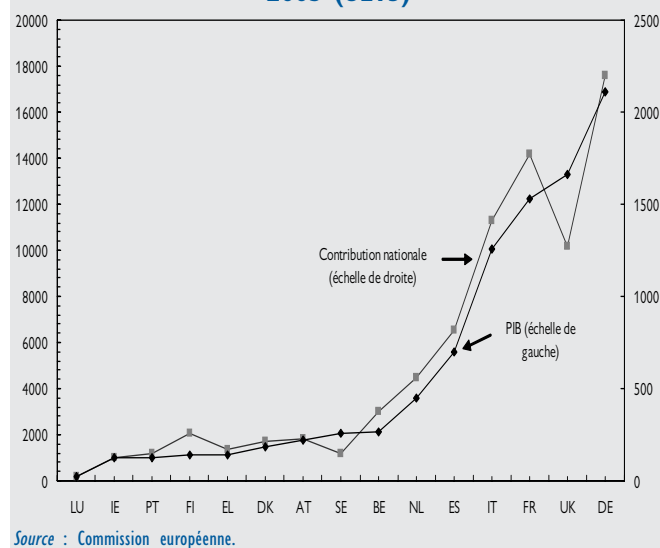
En apparence, l'échec du Sommet de Bruxelles a paru révéler l'affaiblissement de l'esprit communautaire et la réaffirmation des égoïsmes nationaux : après tout, la querelle entre la France et le Royaume-Uni ne portait-elle pas sur le partage des charges financières d'un budget dont la structure des dépenses ne faisait pas explicitement l'objet de discussion ? La pomme de discorde n'était-elle pas le scélérat « rabais britannique », ristourne accordée en 1984 à Margaret Thatcher, alors Premier ministre britannique, suite à son fameux « *I want my money back!* », alors justifié par le retard de développement de l'économie britannique et par un déséquilibre profond dans les bénéfices que les différents pays membres tiraient des différentes politiques communes, et singulièrement de la Politique agricole commune (PAC) ? Difficile, en effet, de ne pas relever, avec le gouvernement français, que la situation de l'économie britannique, qui avait justifié ce rabais, a aujourd'hui profondément changé (graphique 1) ; mais, si l'on porte le débat sur ce terrain des avantages indus, comment ne pas constater que certaines politiques communes profitent plus à certains pays qu'à d'autres — notamment la PAC, dont la France perçoit à elle seule 20 % des subsides européens — et que, plus généralement, certains pays bénéficient de déséquilibres non moins criants (graphiques 2 et 3) ?

Au-delà du caractère dérisoire des sommes disputées², ce sont bien les modalités de décision et la nature du financement du budget européen qui doivent être incriminées, car elles conduisent inéluctablement à cette exigence de « juste retour » dont les fondements sont, pour le moins, contestables³ et qui ne peut que nourrir les rancœurs et les jalousies. En effet, les « ressources propres » du budget européen, initialement alimenté par les droits de douane et prélèvements agricoles sur les importations en provenance du reste du monde — manifestation d'une « préférence communautaire » alors active —, sont aujourd'hui essentiellement constituées — pour près

1. Voir l'analyse critique développée dans : Jacky Fayolle et Jacques Le Cacheux, « Budget européen : triomphe de la 'logique comptable' », *Lettre de l'OFCE*, n° 180, 30 avril 1999.

des trois quarts en 2005 — de contributions nationales, proportionnelles au PIB de chaque État membre et votées chaque année par les Parlements nationaux à la demande des gouvernements. En outre, depuis la célèbre « crise de la chaise vide », déclenchée par le Général de Gaulle en 1965, à propos — déjà ! — du budget agricole, les décisions budgétaires européennes doivent être prises à l'unanimité, ce qui favorise les blocages, les crispations de chacun sur sa propre contribution, et les exigences de « juste retour », entraînant inéluctablement l'approche restrictive du budget européen et la « logique comptable » qui le domine, au détriment de toute ambition et projet collectif.

GRAPHIQUE 1 : CONTRIBUTIONS NATIONALES ET PIB EN EUROS, 2003 (UE15)



La programmation à moyen terme, contre les « sirènes de la démocratie »

Née en 1987 avec les meilleures intentions du monde, la programmation budgétaire pluriannuelle de l'UE est, à y bien regarder, une aberration telle au regard des plus élémentaires principes démocratiques que même le Parlement européen, d'ordinaire pourtant peu exigeant en ces matières, s'en est récemment ému, au point d'adopter une motion demandant qu'elle soit profondément amendée. Dans l'esprit de ses initiateurs — notamment Jacques Delors, alors président de la

2. Rappelons que le « rabais britannique » s'est élevé, en 2004 à un peu plus de 4,5 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable, mais reste modeste comparé à la taille du budget européen (100 milliards environ en 2004) ou aux divers postes de dépenses des budgets nationaux. Rappelons également que la proposition de la Commission pour la programmation budgétaire européenne s'élève à quelque 1000 milliards d'euros, que celle des pays contributeurs nets, dont la France, ne dépassait pas 825 milliards. Mais, pour relativiser les écarts, rappelons aussi que ces montants concernent sept années, et près de 500 millions d'habitants : un milliard d'euros de plus ou de moins, ce sont 2 euros de plus ou de moins, en moyenne, par habitant et par an...

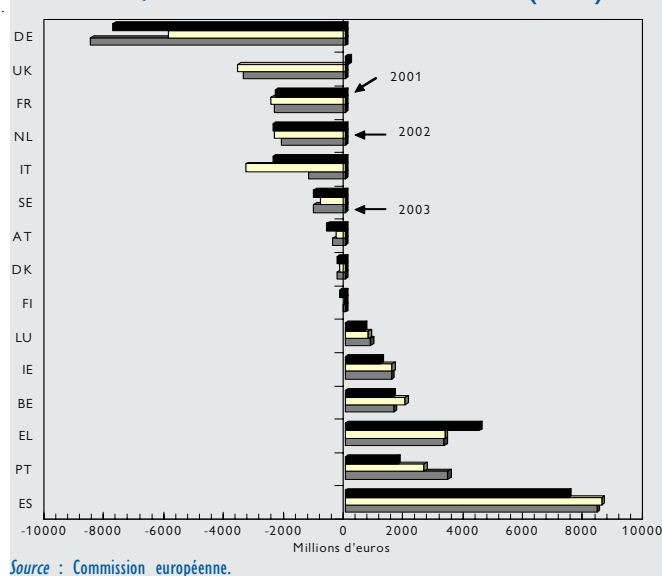
3. Voir, à ce sujet, Jacques Le Cacheux, *Budget européen : le poison du juste retour*, Note de l'Association Notre Europe, n°41, juin 2005, www.notre-europe.asso.fr

4. On aura reconnu la contribution, si influente en Europe, des récents lauréats du prix Nobel d'économie Fynn Kydland et Edward Prescott.

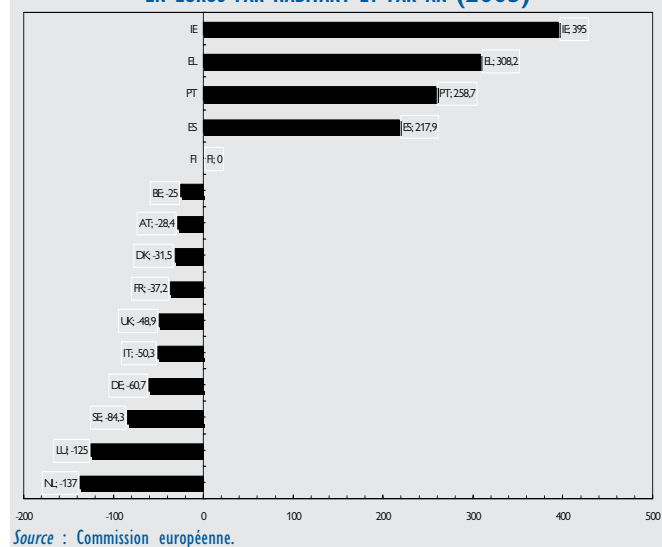
Commission européenne —, l'adoption d'un cadre financier couvrant une période longue — en l'occurrence sept ans — était destinée à assurer une certaine stabilité des programmes de dépenses et une plus grande visibilité aux décideurs qui doivent, en particulier dans les domaines des politiques régionales et structurelles, concevoir, proposer puis cofinancer des projets généralement de longue haleine ; elle visait également à permettre à la Commission elle-même de lancer de grands projets communautaires, comme celui des réseaux paneuropéens de transports ou comme les programmes pluriannuels de recherche.

Heureuse initiative, en effet, en principe. Elle présente, en outre, l'avantage des pré-engagements, que la théorie économique a, ces dernières années, présenté comme le remède absolu aux tentations naissantes pour tout gouvernement, notamment dans les démocraties, de céder aux sirènes de l'incohérence temporelle⁴ : tel Ulysse ordonnant à ses marins de l'entraver solidement au mât de son navire pour ne pas céder, plus tard, au chant mortifère des sirènes, le Conseil européen non seulement « se lie les mains » mais, d'un même mouvement, lie aussi celles de la Commission et du Parlement européen pour sept ans.

GRAPHIQUE 2 : LES SOLDES NETS EN 2001-2003 (UE15)



GRAPHIQUE 3 : SOLDES BUDGÉTAIRES NETS DES QUINZE EN EUROS PAR HABITANT ET PAR AN (2003)



Mais en agissant de la sorte, on tend le plus souvent à reproduire, dans le futur, une bonne partie de ce qui a été fait dans le passé, le moins bon tout autant que le meilleur. L'inertie ainsi introduite dans les évolutions budgétaires est considérable : elle rend presque impossible toute réorientation dictée par les circonstances ou autres. Or, outre que l'on se condamne à ne jamais réagir à des changements de l'environnement, on interdit à l'alternance politique de se traduire dans les choix budgétaires : ainsi, le projet de budget soumis par la Commission Barroso au Conseil en juin 2005 avait-il été élaboré dix-huit mois plus tôt par la Commission Prodi, alors que la nomination de la Commission, désormais soumise à l'approbation du Parlement, est censée refléter les orientations de la majorité de l'Assemblée européenne ; et les perspectives financières que le Conseil aurait dû adopter en juin 2005 ne seraient entrées en vigueur qu'en 2007, alors que la composition du Conseil aura vraisemblablement évolué, et s'imposer jusqu'en 2013, alors que la mandature de l'actuel Parlement s'achèvera en juin 2009, de sorte que l'assemblée élue alors devrait, pendant quatre des cinq années de sa législature, se contenter d'entériner chaque année le budget qui lui aurait été légué, tout en étant chargée, il est vrai, d'approuver les perspectives suivantes, qui s'imposeraient aux majorités qui lui succéderont... Comment ne pas aboutir au conservatisme, au consensus le plus mou, source d'immobilisme ? Et comment expliquer aux électeurs que les votes qu'ils expriment en 2004 n'influenceront, très marginalement, les politiques de l'Union qu'à partir de 2007, mais contraindront en revanche les décisions des représentants qu'ils se choisiront en 2009 ? Un exemple, parmi tant d'autres, permet d'illustrer les méfaits de telles pratiques : au printemps 2000, les chefs d'États et de gouvernements lançaient la fameuse « stratégie de Lisbonne », fixant à l'Union d'ambitieux objectifs économiques à l'horizon 2010, mais sans pouvoir la doter de moyens financiers, le cadre budgétaire à moyen terme alors tout juste entré en vigueur, dit « Agenda 2000 », ayant été conçu en 1998 et adopté un an plus tôt au Sommet de Berlin, et devant régir le budget européen jusqu'en 2006... Comment s'étonner, dès lors, de la médiocrité des résultats atteints à mi-parcours⁵ ?

En donnant, de la manière la plus dramatique, un coup d'arrêt brutal à cette course effrénée dont la ligne d'arrivée s'éloigne à mesure que le temps passe, l'échec de Bruxelles met un terme à

cette diachronie ; il contribue à relancer la réflexion sur les fins et les moyens, en obligeant à synchroniser les choix d'orientation et les décisions de financement. Lorsque, dans le discours programmatique qu'il a prononcé le 23 juin devant le Parlement européen, Tony Blair propose d'engager une réflexion sur les finalités de l'intégration européenne, il donne ainsi une suite logique à son refus de compromis sur le budget, remettant les choses dans l'ordre.

Quelles politiques communes ?

Le débat essentiel doit, en effet, concerner d'abord les objectifs et les moyens de les atteindre, donc avant tout les politiques communes et d'éventuels « biens publics européens » qui, profitant à tous, font du budget européen un jeu à somme positive, et non l'affligeante partie de « qui perd gagne » qu'il est devenu.

La PAC, coûteuse relique du passé, ou la recherche, investissement d'avenir ?

La Politique agricole commune est, aujourd'hui encore, et en dépit des réformes qui, depuis 1992, l'ont profondément transformée, en réduisant progressivement son coût budgétaire, la première dépense du budget européen, avec un peu plus de 40 % — soit une quarantaine de milliards d'euros par an. Bien qu'officiellement « sanctuarisée » par un compromis passé en 2002 entre la France et l'Allemagne et entériné alors par les autres partenaires européens, compromis qui en stabilise en principe le financement, en valeur courante, jusqu'en 2013, la PAC fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des pays qui, tels le Royaume-Uni, n'en tirent que peu d'avantages pécuniaires directs. Le gouvernement britannique trouve son coût excessif⁶ et la qualifie de « politique du passé », l'opposant à une politique européenne de la recherche, selon lui tournée vers l'avenir et plus favorable à la croissance. En réalité, l'opposition ainsi faite entre deux politiques communes apparaît largement arbitraire et nullement nécessaire : d'une part, en effet, la PAC peut être une politique d'avenir, pourvu que l'on se donne la peine de lui assigner des objectifs communs appropriés, au lieu de la cantonner, comme c'est le cas depuis plus de dix ans pour l'essentiel de ses débours budgétaires, à un soutien des revenus, véritable rente foncière qui profite avant tout aux plus aisés des propriétaires terriens ; d'autre part, l'arbitrage ne se pose que parce que l'on se refuse à envisager une augmentation de la taille du budget européen ou d'autres modalités pour atteindre les objectifs communs (cf. *infra*). S'il est vrai que la poursuite des objectifs de Lisbonne nécessite que l'on accroisse sensiblement les sommes que l'Union consacre, de concert avec les États membres, à la recherche, il n'en résulte pas qu'il faille sacrifier un secteur potentiellement à même de nourrir une partie des quelques 10 milliards d'êtres humains que comptera, dans moins d'un demi-siècle, la planète, qui contribue grandement à la puissance exportatrice de l'agro-alimentaire européen, et qui est susceptible, pourvu que les objectifs soient clairement définis et les incitations bien choisies, de contribuer à la préservation de l'espace rural et de l'environnement en général⁷.

Les politiques régionales et structurelles, saupoudrage, assistance ou accélérateurs d'intégration ?

Outre qu'elle pourrait engendrer une augmentation des dépenses de la PAC, l'entrée des dix nouveaux membres exerce

5. Voir Jérôme Creel, Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux, « La 'stratégie de Lisbonne' engluée dans la tactique de Bruxelles », *Lettre de l'OFCE*, n° 259, 23 mars 2005.

6. L'argument avancé par de nombreux opposants à la PAC, et repris par Tony Blair, selon lequel ces 40 % du budget européen sont destinés à un secteur qui ne représente que moins de 5 % de la population active totale de l'UE est, évidemment absurde : si l'intégralité du budget était consacré à une politique européenne de la recherche, quel pourcentage de la population active financerait-il directement ? Certainement pas plus de 5 %, car les chercheurs ne sont sans doute pas plus nombreux que les agriculteurs. Et s'il était dédié au financement d'une défense commune ? Sur les bons et moins bons arguments dans le débat sur la PAC, voir Jacques Le Cacheux, « L'agriculture européenne en jachère », *Lettre de l'OFCE*, n° 248, juillet 2003.

7. Ce qui n'exclurait pas qu'une partie des dépenses, notamment de soutien au revenu, soit « renationalisée ». Précisons à nouveau les ordres de grandeur : 40 milliards d'euros annuels équivalent à un peu moins de 100 euros par Européen et par an. Si une telle somme garantissait la sécurité alimentaire, une industrie agro-alimentaire puissante, des espaces ruraux préservés et un environnement mieux préservé, qui trouverait excessif un tel coût ?

également une forte pression sur les politiques régionales et structurelles, précisément conçues pour permettre aux régions en difficulté économique ou en retard de développement de rattraper les autres. Progressivement dotées de montants plus importants, notamment depuis 1992 avec le fonds de cohésion destiné à l'Espagne, à la Grèce à l'Irlande et au Portugal, ces politiques structurelles sont aujourd'hui critiquées à la fois par ceux qui considèrent qu'elles ne sont qu'un saupoudrage clientéliste, uniquement destinées à faire voir aux citoyens des régions les moins favorisées que l'Europe s'occupe de leurs problèmes, par ceux qui les jugent peu efficaces en termes de rattrapage économique et considèrent qu'elles ne sont qu'un instrument d'assistance, et par ceux qui, au contraire, les accusent d'une efficacité trop grande dans le maintien d'une dispersion des activités sur le territoire qui nuirait à la maximisation de la croissance que procurerait une agglomération plus poussée dans les régions riches du cœur de l'Europe⁸.

Même si les évaluations empiriques divergent sur l'ampleur des effets réducteurs d'inégalités entre régions, les politiques structurelles contribuent à la solidarité financière entre États et certaines expériences — l'Espagne, notamment — suggèrent qu'elles peuvent, lorsqu'elles sont bien ciblées et accompagnées de politiques nationales appropriées, favoriser la convergence économique et contribuer ainsi à combler les écarts de niveaux de vie, mais aussi de coûts salariaux.

Or les gouvernements des principaux contributeurs au budget européen sont aujourd'hui hostiles à une augmentation de l'enveloppe, tandis que ceux des pays qui ont, jusqu'à présent profité de ces subsides, s'opposent à une amputation des sommes que touchent leurs régions défavorisées. Comment, dans ces conditions, offrir aux nouveaux membres, qui en ont besoin, des transferts destinés à cofinancer leur développement économique ? De trop faibles montants octroyés à ces pays risquent de n'avoir que peu d'effets sur la vitesse de leur rattrapage, et de ne leur laisser que l'option de stratégies moins coopératives, telles que la concurrence fiscale et sociale.

Il convient au contraire de considérer ces politiques structurelles, avec la PAC, comme parties intégrantes d'un budget de solidarité

8. Pour une argumentation en ce sens, voir le Rapport Sapir : André Sapir et alii, 2004, *An Agenda for a growing Europe*, Oxford University Press. Voir également sa réfutation : Jacques Le Cacheux et Henri Sterdyniak, « Comment améliorer les performances économiques de l'Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 87, octobre 2003.

9. Sur ce concept, voir également : Jacques Le Cacheux, « Politiques de croissance en Europe : un problème d'action collective », *Revue économique*, vol.56, n° 3, mai 2005 ; « L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes », in Maxime Lefebvre, dir., *Quel budget européen à l'horizon 2013 ?*, CEES/IFRI, La Documentation française, octobre 2004.

10. Pour une analyse plus détaillée de cette proposition, voir notamment Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux (dir.), *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2004*, Fayard et Presses de Sciences Po, 2003.

de l'Union européenne à 25, destiné à faciliter le fonctionnement et à permettre l'approfondissement du marché unique.

Une organisation décentralisée de l'offre de biens publics européens

Pour concrétiser la frontière politique européenne, celle des Douze de la zone euro, c'est un autre budget visant une ambition plus grande, financé différemment, mais pas nécessairement d'une taille beaucoup plus importante, qu'il faut désormais définir. Son objet serait la fourniture des « biens public européens » sur lesquels des décisions, non pas unanimes mais à la majorité qualifiée, permettraient de s'accorder.

La nature exacte de ces « biens publics » — défense, recherche et développement, ou autre — est une question largement ouverte. Mais il est probable que le financement de ce budget devrait tourner le dos à la pratique actuelle des contributions nationales et s'orienter, dès que possible, vers la mise en place d'un impôt européen, voté par le Parlement européen : s'agissant de ces biens collectifs, les bénéfices seraient communs et indivisibles et les économies d'échelle probables permettraient de réduire plus que proportionnellement l'imposition au niveau national.

Quant aux modalités, elles pourraient s'inspirer, si l'on ne souhaite pas accroître sensiblement la taille de ce budget fédéral d'un type particulier, des mécanismes d'incitation préconisés par Arthur Pigou pour lutter contre les externalités et rapprocher le coût ou le bénéfice privé du coût ou bénéfice social : un système de subventions et de pénalités financières pourrait, dans ce « fédéralisme pigouvien », concilier un budget central de petite taille avec des effets globaux significatifs⁹.

Sur le plan macroéconomique, le Pacte de stabilité et de croissance devrait lui-même être réellement refondu pour obéir à cette logique : en intégrant une « règle d'or »¹⁰, facilitant l'émergence d'un *policy mix* approprié à l'échelle de la zone euro et encourageant les choix budgétaires nationaux qui favorisent la croissance de la zone, si possible en l'infléchissant dans des directions conformes aux objectifs de « Lisbonne-Göteborg », c'est-à-dire un développement durable, apportant des réponses aux défis énergétiques et environnementaux du XXI^e siècle.

Ces choix ambitieux constitueraient la mise en œuvre effective de la résolution du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, qui affirmait : « *Parallèlement, les perspectives financières pour la période 2007-2013 devront doter l'Union des moyens adéquats pour mener à bien les politiques de l'Union en général et, parmi celles-ci, les politiques qui concourent à la réalisation des priorités de Lisbonne.* » ; et, un peu plus loin : « *Les modifications au Pacte de stabilité et de croissance y contribueront, tout en permettant aux États membres de pleinement jouer leur rôle dans la relance d'une croissance à long terme.* » (Conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005)■